

НЕПРЕРЫВНЫЙ УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА КАК КОНЦЕПЦИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В КОНТЕКСТЕ ГАРМОНИЗАЦИИ С ПРАВОМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

О. В. Мороз

При совершенствовании законодательства Республики Беларусь в контексте гармонизации с правом Европейского Союза видится актуальной идея непрерывного учета экологического фактора на всех стадиях хозяйственной и иной деятельности. Гармонизации с правом Европейского союза также будет способствовать реализация норм международных конвенций, участниками которых является Республика Беларусь и государства Европейского Союза. Исходя из этого, рассмотрим проблемы правовой регламентации таких элементов экологического сопровождения хозяйственной деятельности, наличие которых предусмотрено принятыми либо планируемыми к принятию международными обязательствами.

Экологическое сопровождение хозяйственной деятельности - это непрерывный процесс учета экологического фактора при осуществлении хозяйственной деятельности, начиная с возникновения замысла и заканчивая ликвидацией объекта, правовые возможности на осуществление которого предусмотрены как экологическим правом, так и иными отраслями законодательства. Потребность в правовом закреплении такого интегрированного понятия вызвана рядом причин. Оно способно объединить ряд институтов экологического права общим предметом правового регулирования, под которым подразумеваются общественные отношения по поводу учета экологического фактора в процессе осуществления хозяйственной деятельности. В природоохранной деятельности участвуют государство в лице его органов, общественные объединения, граждане, юридические лица. Рассмотрение природоохранных мероприятий с позиции непрерывного процесса учета экологического фактора позволяет установить роль каждого из них на разных стадиях хозяйственной деятельности, обратить внимание на мероприятия, которые требуют особого правового регулирования. Несовершенство правового регулирования отношений по поводу охраны окружающей среды зачастую восполняется изысканием правовых возможностей в иных отраслях законодательства. Правовая регламентация такого понятия будет способствовать изысканию правовых возможностей в рамках экологического права. В тоже время, это эффективное средство нахождения точек соприкосновения между институтами экологического права, избежания их смешения, выявления потребности в новых организационно-правовых механизмах. Предложенная новация окажет содействие в устранении дублирования норм и излишнего правового регулирования, станет формальным толчком к развитию рынка услуг по оказанию помощи субъектам хозяйствования в процессе непрерывного учета экологического фактора.

Ревизия организационно-правовых мероприятий позволяет определить в качестве сложившихся элементов экологического сопровождения хозяйственной деятельности ОВОС, государственную экологическую экспертизу, экологический аудит и отчасти экологический контроль. Требуется дальнейшее совершенствование правового регулирования в сфере Стратегической экологической оценки, общественной экологической экспертизы, природоохранных мероприятий на стадии размещения объекта, послепроектного анализа для признания в качестве полноценных элементов такой процедуры. Экологическая экспертиза - ключевой элемент целостной процедуры учета экологического фактора, имеющий тесную взаимосвязь с другими элементами интегрированной процедуры. Дальнейшее нормотворчество следует строить с позиции рассмотрения экологической экспертизы в рамках сложившегося предмета правового регулирования с нахождением точек соприкосновения с другими элементами такого сопровождения.

Представляется целесообразным рассмотреть ОВОС в контексте соотношения с экологической экспертизой. Они осуществляются на разных стадиях хозяйственной деятельности. Оценка воздействия проводится одновременно с разработкой предпроектной и проектной документации планируемой деятельности. Отчет о ее результатах является составной частью проектной документации [9, п. 9, 26]. А экологическая экспертиза - на стадии согласования и проверки уже готового проекта. Также они отличаются содержанием и целями. «Экологическая экспертиза проводится для выявления соответствия намечаемой деятельности существующим требованиям и определения допустимости реализации объекта. ОВОС - процедура оценки возможных последствий и экологических рисков» [1, с. 252]. Как составная часть проектной документации, отчет о результатах проведения ОВОС намечаемой деятельности подлежит экологической экспертизе. Экологическая экспертиза гарантирует, что при проведении оценки воздействия предусмотрены меры по охране окружающей среды, определены виды воздействия и изменения в окружающей среде в результате реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности, осуществлен прогноз ее состояния. Различен и субъектный состав данных процедур. Можно согласиться с мнением И. О. Красновой, что «они имеют различное происхождение. Если экологическая экспертиза обладает скорее национальной оригинальностью, то в конструировании ОВОС решающим оказалось зарубежное влияние» [4, с. 43]. Действительно, активное нормотворчество в данной сфере началось после присоединения Республики Беларусь к Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте». Такие заявленные в ней требования как установление порядка ее проведения, который создал бы возможность для участия общественности и проведение ОВОС до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, были учтены законодательством Республики Беларусь [2, ст. 2]. Присоединение к Конвенции также в немалой степени способствовало правовой регламентации процедуры на более высоком уровне. Как видится,

не стоит преувеличивать значение внешнего фактора на формирование организационно-правового механизма. Предпосылки к возникновению такого рода процедуры существовали и на территории Беларуси.

Несмотря на то, что содержание существующих норм об ОВОС и экологической экспертизы указывает на самостоятельность процедур, в национальном законодательстве оценка воздействия и в настоящий момент рассматривается в рамках массива норм об экологической экспертизе [7, ст. 58; 8, ст. 12]. Возможно, в этом есть попытка рассмотреть их как тесно взаимосвязанные процедуры с координирующей и контролирующей функцией экологической экспертизы в процессе осуществления ОВОС. Тем не менее, при особом подходе к ОВОС видится некорректной норма Закона «Об охране окружающей среды» о том, что «требования к материалам и содержанию отчета о результатах проведения такой оценки устанавливаются законодательством Республики Беларусь о государственной экологической экспертизе» [7]. Под вопросом окажется необходимость правовой регламентации в Законе «О государственной экологической экспертизе» основных требований к проведению оценки воздействия [8].

Дальнейшее развитие национального законодательства в данной сфере представляется в рамках тезиса «ОВОС и экологическая экспертиза - самостоятельные институты экологического права, имеющие определенную взаимосвязь». Причем процедура оценки воздействия предшествует экологической экспертизе. Взаимосвязь, прежде всего, проявляется в том, что это элементы единого непрерывного процесса учета экологического фактора. Действительно, через выдачу экологических условий на проектирование, согласование технического задания на проведение оценки воздействия, через участие в выборе земельного участка для строительства объекта Минприроды может определять содержание того материала, который в последствии будет объектом эколого-экспертного исследования его специалистами. Умелое использование имеющихся в законодательстве инструментов, а так же введение новых связующих ОВОС и экологическую экспертизу, позволит сделать качественное экологическое обоснование проекта. И как следствие - меньшее число проектов будет отправляться на доработку, расширятся возможности участия специалистов экологической экспертизы непосредственно при их составлении.

Одним из слабых звеньев экологического сопровождения хозяйственной деятельности следует признать отсутствие учета экологического фактора на стадии подготовки стратегической документации. Значение такого рода документации наталкивает на мысль, что не будет лишним разработать механизм учета вопросов охраны окружающей среды на данной стадии. Об актуальности вопроса свидетельствует Национальная стратегия устойчивого развития 2020, где указывается, что Республика Беларусь должна присоединиться к Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте до 2010 г. [5]. В Указе Президента Республики Беларусь «Об утверждении

Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006-2010 годы» предусмотрены мероприятия по присоединению к Протоколу [6]. Протокол предполагает особую процедуру для учета экологического фактора при разработке и принятии глобальных и стратегических проектов и планов. Причем его требования распространяются только на те из них, которые являются основанием для разработки и реализации частных проектов, которые также перечислены в документе. Более того, положения нормативного акта предполагают учет экологического фактора, насколько это возможно, при разработке политики и законодательства [10, с. 35-37]. На наш взгляд, реализация положений Протокола в силу специфики объекта потребует принятия новых организационно-правовых мер в рамках существующей национальной ОВОС либо разработку особой процедуры. В дальнейшем стратегическую экологическую оценку следует рассматривать как элемент экологического сопровождения хозяйственной деятельности. Причем особая значимость элемента проявляется в том, что оценка воздействия проводится при разработке проектов и планов, которые являются основанием для разработки иных проектов и планов. Это позволяет осуществлять учет экологического фактора на самой ранней стадии хозяйственной деятельности. Следует признать корректным следующее соотношение ОВОС и стратегической экологической оценки: «Определение СЭО является предметом споров, но, как правило, под ней подразумевается формальный процесс систематического анализа влияния на окружающую среду политики, планов, программ и других предлагаемых стратегических действий в области развития. Данный процесс расширяет цели и принципы ОВОС и придает ему большее значение в процессе принятия решений, вынося его за рамки проектного уровня» [11, с. 14].

Общественную экологическую экспертизу и общественные слушания представляется возможным рассматривать в качестве правовых форм реализации Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» [3].

Список использованных источников

1. Дубовик, О.Л. Экологическое право: учебник / О. Л. Дубовик. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. - 584 с.
2. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 г.) // Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова. - Минск: "Wide Printing Duncanville, USA, 1999. - 254 с.
3. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды, 25 июня 1998 г., утв. Указом Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2003. - № 95. - 3/866.
4. Краснова, И.О. Экологическое право и управление в США / И. О. Краснова. - М.: Байкальская Академия, 1992. - 324 с.
5. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. от 6 мая 2004 г. [Электронный ресурс] / Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. - Минск, 2007. Режим доступа: <http://www.minpriroda.by/statute/oglav1.htm>
6. Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006-2010 годы., утв. Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 № 302 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2006. - № 73. - 1/7557.
7. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. в редакции Закона от 17 июля 2002 г. (с изм. и доп.: Закон от 29 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2002. - № 85. - 2/875; - 2004. - № 174. - 2/1068.
8. О государственной экологической экспертизе: Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. в редакции Закона от 14 июля 2000 г. // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. - 1993. - № 24. - Ст. 294; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2000. - № 70. - 2/194.
9. О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь: постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 17 июня 2005 г., № 30 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2005. - № 110. - 8/12855.
10. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте / Организация объединенных наций. - Нью-Йорк и Женева, 2003. - 47 с. Printed at United Nations, Geneva GE. 03-32365-October 2003-2, 470
11. Руководство по оценке воздействия на окружающую среду для государств-участников СНГ. - М.: ЮНЕП, 2003. - 60 с.